

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Sumilla: “(...) se debe precisar que en el presente expediente administrativo sancionador no obran elementos que permitan evidenciar la existencia de alguna justificación para el no perfeccionamiento del contrato, tampoco se aprecia la existencia de alguna imposibilidad física o jurídica sobrevenida, u otra causa de justificación que haya impedido perfeccionar el mismo.”

Lima, 29 de diciembre de 2022

VISTO en sesión del 29 de diciembre de 2022 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 6310-2021.TCE, sobre el procedimiento administrativo sancionador seguido contra la empresa Obras & Proyectos Corporación Ingenieros S.A.C. y el señor John Samuel Cazorla Orihuela, integrantes del Consorcio Ingenieros LV&CQ, por su presunta responsabilidad al haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato, respecto del procedimiento de selección Procedimiento de Contratación Pública Especial N° 11-2020-MINAGRI-PSI (Primera Convocatoria), convocado por el Programa Subsectorial de Irrigaciones - PSI; y, atendiendo a los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. El 30 de diciembre de 2020, el Programa Subsectorial de Irrigaciones - PSI, en adelante **la Entidad**, convocó el Procedimiento de Contratación Pública Especial N° 11-2020-MINAGRI-PSI (Primera Convocatoria), para la consultoría de obra: *“Elaboración de expedientes técnicos para rehabilitación de infraestructura de conducción y de canales en los departamentos de la Libertad, Ica y Ancash por relación de ítems I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII”*, con un valor estimado total de S/ 481,513.00 (cuatrocientos ochenta y un mil quinientos trece con 00/100 soles), en adelante el **procedimiento de selección**.

El Ítem 8 del procedimiento de selección fue convocado para la *“Elaboración del expediente técnico para la rehabilitación del canal Yanacaca chica en el sector Yanacaca chica progresiva 0+000 - 1+000 distrito de Buena Vista Alta, provincia de Casma, departamento de Ancash CUI 2436064”*, con un valor estimado de S/ 42,088.00 (cuarenta y dos mil ochenta y ocho con 00/100 soles).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

El procedimiento de selección fue convocado bajo el marco normativo del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556¹, aprobado por Decreto Supremo N° 094-2018-PCM², en adelante el **TUO de la Ley N° 30556**, así como el Reglamento del procedimiento de contratación pública especial para la Reconstrucción con Cambios, aprobado mediante Decreto Supremo N° 071-2018-PCM, en lo sucesivo el **Reglamento para la Reconstrucción**.

Asimismo, supletoriamente son aplicables³ el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF, en adelante **la Ley**, y, su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en lo sucesivo el **Reglamento**.

El 13 de enero de 2021, se llevó a cabo la presentación de ofertas, y el 26 de julio del mismo año, se otorgó la buena pro a la empresa Obras & Proyectos Corporación Ingenieros S.A.C. y al señor John Samuel Cazorla Orihuela, integrantes del Consorcio Ingenieros LV&CQ, en adelante el **Consorcio**, por el monto de su oferta económica ascendente a S/ 37,879.21 (treinta y siete mil ochocientos setenta y nueve con 21/100 soles).

El 12 de agosto de 2021 se declaró la pérdida de la buena otorgada al Consorcio, la cual fue registrada el 13 del mismo mes y año en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE.

2. Mediante Informe N° 296-2021-MIDAGRI⁴, presentados el 27 de agosto de 2021 en la Mesa de Partes del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el **Tribunal**, la Entidad puso en conocimiento que los integrantes del Consorcio habrían incurrido en infracción establecida en la Ley, al haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato derivado del procedimiento de selección.

¹ Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 8 de setiembre de 2018.

³ En el numeral 8.6 del artículo 8 del TUO de la Ley N° 30556 se precisó que la aplicación del régimen sancionador de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento es aplicable a los proveedores, participantes, postores, contratistas y subcontratistas, comprendidos en los procesos especiales para la Reconstrucción con Cambios.

⁴ Véase en los folios 2 al 3 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

A fin de sustentar su denuncia, la Entidad adjuntó el Informe legal N° 263-2021-MIDAGRI-DVAFIR-PSI-UAJ⁵ del 19 de agosto de 2021, a través del cual señaló lo siguiente:

- i. El 30 de diciembre de 2020 se convocó el procedimiento de selección, y el 26 de julio del 2021, se otorgó la buena pro al Consorcio, cuyo consentimiento se registró y publicó en el SEACE el 13 de agosto del mismo año.
- ii. Mediante Carta N° 002-2021-CI-LV-CQ/RC⁶, el 10 de agosto de 2021, el Consorcio presentó, ante la mesa de partes de la Entidad, la documentación requerida para el perfeccionamiento del contrato.
- iii. El 11 de agosto de 2021, se notificó, a través del correo electrónico del Consorcio, la Carta N° 140-2021-MINAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM-LOG⁷, mediante la cual se comunicaron las observaciones advertidas en la documentación presentada para la suscripción del contrato, otorgándole el plazo de un (1) día hábil para que pueda efectuar la subsanación correspondiente.
- iv. A través de la Carta N° 004-2021-CI-LV-CQ/RC⁸, presentada el 12 de agosto de 2021, en la mesa de partes virtual de la Entidad, el Consorcio presentó la documentación que subsanaría las observaciones advertidas en la Carta N° 140-2021-MINAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM-LOG, a fin de perfeccionar el contrato con la Entidad.
- v. Mediante el Informe N° 191-2021-MIDAGRI-DVDAFAIR/PSI-UGIRD-SUGEP/JDSP⁹, emitido por el área usuaria de la Entidad, se determinó que el Consorcio no cumplió con subsanar en su totalidad las observaciones realizadas a la documentación presentada para la suscripción del contrato.

⁵ Véase en los folios 4 al 13 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁶ Véase en el folio 59 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁷ Véase en los folios 48 al 50 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁸ Véase en el folio 37 del expediente administrativo en formato *pdf*.

⁹ Véase en los folios 30 al 34 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

- vi. Con la Carta N° 540-2021-MIDAGRI7DVDAFIR/PSI-UADM¹⁰, la Entidad le comunicó al Consorcio la pérdida automática de la buena pro, toda vez que no cumplió con subsanar la totalidad de documentos para el perfeccionamiento del contrato.
 - vii. Concluyó que los integrantes del Consorcio incumplieron con su obligación de perfeccionar el contrato, por lo cual incurrieron en la infracción prevista en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
3. Con decreto del 6 de setiembre de 2022, se inició el procedimiento administrativo sancionador contra los integrantes del Consorcio, por su supuesta responsabilidad al incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato derivado del procedimiento de selección, infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
- Asimismo, se otorgó a los integrantes del Consorcio el plazo de diez (10) días hábiles para que presenten sus descargos, bajo apercibimiento de resolver con la documentación obrante en autos.
4. Mediante escrito s/n¹¹, presentado el 19 de setiembre de 2022, en la Mesa de Partes del Tribunal, la empresa Obras & Proyectos Corporación Ingenieros S.A.C., se apersonó al presente procedimiento y presentó descargos en los siguientes términos:
- Precisa que su representada en calidad de integrante del Consorcio sólo tenía la responsabilidad de elaborar el expediente técnico y de aportar la experiencia para la elaboración del mismo.
 - Refiere que su consorciado, el señor Jhon Samuel Cazorla Orihuela, es responsable de incurrir en la infracción imputada, dado que aquél era responsable de, entre otros, presentar toda la documentación para el perfeccionamiento del contrato.

¹⁰ Véase en los folios 25 al 28 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹¹ Véase en los folios 297 al 300 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

- Solicita, en atención a lo dispuesto en el artículo 220 del Reglamento, se aplique la individualización de responsabilidad, considerando el documento de fecha cierta emitido previo a la supuesta comisión de la infracción.

5. Con el decreto del 29 de setiembre de 2022, se tuvo por apersonado a la empresa Obras & Proyectos Corporación Ingenieros S.A.C. y por presentado sus descargos, y se hizo efectivo el apercibimiento respecto del señor John Samuel Cazorla Orihuela. Asimismo, se remitió el expediente a la Tercera Sala del Tribunal, para que resuelva.

II. ANÁLISIS

Normativa aplicable para el análisis del presente caso

1. A efectos de evaluar la configuración de la infracción imputada, es preciso verificar el marco legal aplicable en el presente caso, tanto para el procedimiento que se debió seguir para la formalización del contrato derivado del procedimiento de selección, como la norma aplicable a efectos de determinar la responsabilidad en la comisión de la infracción materia de imputación.
2. En principio, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de selección se convocó el **30 de diciembre de 2020**, al amparo de la Ley N° 30556, modificada por la Ley N° 30711 y los Decretos Legislativos N° 1354 y N° 1356, compiladas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556, aprobado mediante Decreto Supremo N° 094-2018-PCM, y el Reglamento del Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 071-2018-PCM, normativa vigente que regula el Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios.

Asimismo, conforme al numeral 8.8 del artículo 8 del TUO de la Ley N° 30556, incorporado mediante el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1354, es de aplicación supletoria a dicho procedimiento, la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, en todo lo no regulado y siempre que no contravenga lo señalado en la Ley de Reconstrucción y el Reglamento de Reconstrucción, estando sujeto a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

De tal modo, debe colegirse que, para el análisis de la obligación del Consorcio de mantener su oferta hasta la formalización del contrato, se aplicará dicha normativa.

3. Por otro lado, al ser el presente procedimiento de naturaleza sancionadora, a fin de determinar la responsabilidad en la comisión de la infracción materia de imputación, debe tenerse presente que el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante **TUO de la LPAG¹²**, establece que la potestad sancionadora de todas las Entidades, se rige por las disposiciones sancionadoras vigentes al momento en que se cometió la infracción, salvo que las posteriores resulten más favorables al administrado.

Al respecto, sin perjuicio de las infracciones y sanciones tipificadas en la tercera disposición complementaria final del TUO de la Ley N° 30556, que son de exclusiva aplicación para los procedimientos efectuados bajo dicha normativa, en el numeral 8.6 del artículo 8 de la misma norma, se estableció que las infracciones, sanciones y procedimiento sancionador regulado en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, son aplicables a los proveedores, participantes, postores, adjudicatarios y subcontratistas, comprendidos en los procesos de contratación pública especial para la reconstrucción con cambios.

En tal sentido, para el análisis de la configuración de la infracción e imposición de la sanción que pudiera corresponder a los integrantes del Consorcio, resulta aplicable el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, con sus respectivas modificaciones, por ser las normas vigentes al momento en que se produjeron los hechos denunciados (**12 de agosto de 2021**).

¹²

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

5. *Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.*

(...)”.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Naturaleza de la infracción

4. En el presente caso, en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, se establece que se impone sanción administrativa a los proveedores, participantes, postores, contratistas, subcontratistas y profesionales que se desempeñan como residente o supervisor de obra, cuando incurren en la infracción consistente en incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar acuerdos marco.

De la lectura de la infracción en comentario, se aprecia que esta contiene dos supuestos de hecho distintos y tipificados como sancionables, siendo pertinente precisar, a fin de realizar el análisis respectivo que, en el presente caso, el supuesto de hecho imputado corresponde a incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato.

5. En principio, cabe precisar que con el otorgamiento de la buena pro se genera el derecho del postor ganador del procedimiento de selección de celebrar el contrato con la Entidad. Sin embargo, la suscripción del contrato, además de un derecho constituye una obligación del postor, quien, como participante del procedimiento de selección, asume el compromiso de mantener su oferta hasta la suscripción del contrato respectivo, lo cual involucra su obligación no sólo de perfeccionar el acuerdo a través de la suscripción del documento contractual o la recepción de la orden de compra o de servicios, sino también la presentación de los documentos requeridos para ello.
6. Ahora bien, el numeral 53.1 del artículo 53 del Reglamento para la Reconstrucción establece que una vez que la buena pro ha quedado consentida, o administrativamente firme, tanto la Entidad como el o los postores ganadores, están obligados a contratar.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Asimismo, el mencionado artículo establece que en el caso que el postor o los postores ganadores de la buena pro se nieguen a suscribir el contrato, son pasibles de sanción, salvo imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro que no le sea atribuible, declarada por el Tribunal.

7. Asimismo, el artículo 42 del Reglamento para la Reconstrucción establece que, cuando se hayan presentado dos (2) o más ofertas, el consentimiento de la buena pro se produce a los cinco (5) días hábiles de la notificación de su otorgamiento, sin que los postores hayan ejercido el derecho a interponer el recurso de apelación. En caso se haya presentado una sola oferta, el consentimiento de la buena pro se produce el mismo día de la notificación de su otorgamiento.

De otro lado, el artículo 41 del citado reglamento, señala que otorgamiento de la buena pro se publica y se entiende notificado a través del SEACE, el mismo día de su realización, bajo responsabilidad de la Entidad, debiendo incluir el acta de otorgamiento de la buena pro y el cuadro comparativo, detallando los resultados de la calificación y evaluación.

8. Por su parte, el numeral 56.1 del artículo 56 del Reglamento para la Reconstrucción, dispone que, consentido o administrativamente firme el otorgamiento de la Buena Pro, el postor debe presentar a la entidad la documentación prevista en las bases para la suscripción del contrato, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Este plazo comprende cuatro (4) días hábiles para la presentación de documentos, y un (1) día para la subsanación de observaciones y suscripción del contrato. La observación a la presentación de documentos para suscribir el contrato se realiza vía correo electrónico.

Asimismo, el numeral 56.3 del citado artículo precisa que cuando no se perfeccione el contrato, por causa imputable al postor, éste pierde automáticamente la buena pro.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

9. Las referidas disposiciones, en concordancia con lo prescrito en el artículo 139 del Reglamento¹³, obligan al postor beneficiado con la buena pro, a presentar la documentación requerida por las bases, a fin de viabilizar el perfeccionamiento de la relación contractual, siendo, en estricto, su responsabilidad garantizar que la documentación se encuentre conforme a lo dispuesto en tales bases y de acuerdo a las exigencias establecidas por las normas antes glosadas.
10. En ese sentido, la infracción consistente en el no perfeccionamiento del contrato no sólo se concreta con la falta de suscripción del documento que lo contiene, cuando fueron presentados los requisitos correspondientes para dicho efecto, sino que también se deriva de la falta de realización de los actos que preceden al perfeccionamiento del contrato, como es la presentación de los documentos exigidos en las bases, toda vez que esto último constituye un requisito indispensable para concretizar y viabilizar la suscripción del contrato, es decir, ello ocurre cuando el contrato no se suscribe debido a que no se cumplieron, previamente, los requisitos para tal fin. Por tanto, una vez consentida la buena pro de un procedimiento de selección, por disposición de la Ley y el Reglamento, todo adjudicatario tiene la obligación de cumplir con presentar la documentación exigida para la suscripción del contrato.
11. Conforme a lo expuesto, la citada normativa de contratación pública especial ha previsto el procedimiento para el perfeccionamiento del contrato, al cual deben sujetarse tanto la Entidad como el postor adjudicado, toda vez que dicho procedimiento constituye una garantía para los derechos y obligaciones de ambas partes.
12. Siendo así, este Colegiado analizará la presunta responsabilidad administrativa de los integrantes del Consorcio, por incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato; para ello, se examinará el procedimiento de perfeccionamiento del contrato y las eventuales causas justificantes que supuestamente conllevaron al no perfeccionamiento del mismo.

¹³

Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Configuración de la Infracción

Incumplimiento de la obligación de perfeccionar el contrato

13. Conforme a lo expuesto, en primer lugar, corresponde determinar el plazo con el que este contaba para perfeccionar el contrato del ítem 8 del procedimiento de selección, en el cual debía presentar la totalidad de la documentación prevista en las Bases para el perfeccionamiento del contrato y, de ser el caso, para subsanar las observaciones que advirtiera la Entidad.
14. De la revisión del SEACE, se aprecia que el otorgamiento de la buena pro fue registrado el **26 de julio de 2021**. Asimismo, teniendo en cuenta que existió pluralidad de postores, el consentimiento de la buena pro se produjo a los cinco (5) días hábiles de la notificación de su otorgamiento, es decir, quedó consentida el **4 de agosto del mismo año**, siendo publicada en el SEACE el **5 del mismo mes y año**.
- Así, según el procedimiento establecido en el artículo 56 del Reglamento para la Reconstrucción, desde el registro en el SEACE del consentimiento de la buena pro, el Adjudicatario tenía hasta el **10 de agosto de 2021**, para cumplir con presentar la documentación prevista en las bases para perfeccionar la relación contractual.
15. En dicho escenario, mediante Carta N° 004-2021-CI-LV-CQ/RC¹⁴ del 9 de agosto de 2021, presentada en el 10 del mismo mes y año¹⁵, en la mesa de partes virtual de la Entidad, el Consorcio presentó la documentación requerida para el perfeccionamiento del contrato.
16. En mérito a ello, a través de la Carta N° 140-2021-MINAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM-LOG¹⁶ del 11 de agosto de 2021, recibida el 12 del mismo mes y año¹⁷, por el Consorcio, se le comunicó que la documentación presentada para el perfeccionamiento del contrato había sido observada, por lo cual se le otorgó el plazo de un (1) día hábil para la subsanación de las siguientes observaciones:

¹⁴ Véase en el folio 37 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹⁵ Véase en el folio 58 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹⁶ Véase en los folios 48 al 50 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹⁷ Véase en el folio 36 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

- De la revisión de la estructura de costos se determinan errores aritméticos, por lo cual se deberá realizar la corrección considerando el monto ofertado por lo cual se da por observado.

Datos		Comprobación	Carta N° 002-2021-CI-LV-CQ/RC
Costo Directo		27,673.28	27,673.28
Gastos Generales	8%	2,213.86	2,213.87
Utilidad	8%	2,213.86	2,213.87
Sub Total		32,101.00	32,101.02
IGV	18%	5,778.18	5,778.19
Total		37,879.18	37,879.21

- Respecto a los Profesionales, no especifica el nombre del Ingeniero Jefe de Proyecto.
- Respecto al "Plan de Trabajo", no se adjunta el plan de trabajo solicitado en los términos de referencia para suscripción del contrato.
- Asimismo, respecto al Equipamiento, se evidencia que la estación total tiene una antigüedad mayor a los cinco (5) años, según la información de la Factura adjunta, además que la precisión del referido equipo no correspondería a las características solicitadas.
- No se adjunta el documento que acredite la propiedad o alquiler del equipo del GPS Diferencial.
- En ese sentido, se le otorga el plazo de **un (01) día hábil**, contado a partir de notificado el presente documento, a efectos de que pueda subsanar las observaciones formuladas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 56° del Reglamento del Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios¹, debiendo ser presentada por la mesa de partes del Programa Subsectorial de Irrigaciones.

- En atención a lo señalado, el Adjudicatario tenía como plazo máximo para la subsanación, hasta el **12 de agosto de 2021**.
- Teniendo en cuenta lo anterior, fluye del expediente administrativo que, mediante Carta N° 540-2021-MIDAGRI7DVDAFIR/PSI-UADM¹⁸ del 12 de agosto de 2021, recibida en esa misma¹⁹ fecha por el Consorcio, la Entidad le comunicó la pérdida automática de la buena pro, toda vez que no subsanó las observaciones advertidas en la documentación presentada para el perfeccionamiento del contrato.

¹⁸ Véase en los folios 25 y 26 del expediente administrativo en formato *pdf*.

¹⁹ Véase en los folios 27 y 28 del expediente administrativo en formato *pdf*.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Sobre el particular, se precisó en la mencionada carta que, a través del Informe N° 191-2021-MIDAGRI-DVDAFAIR/PSI-UGIRD-SUGEP/JDSP²⁰ del 12 de agosto de 2021, el área usuaria de la Entidad concluyó que el Consorcio no cumplió con levantar las observaciones advertidas, ya que el plan de trabajo no cumple con lo establecido en los términos de referencia.

Por ello, la Entidad consideró que el Consorcio no cumplió con presentar con los documentos requeridos para perfeccionar el contrato, de acuerdo a lo previsto en el numeral 7 de los términos de referencia anexados a las bases integradas del procedimiento de selección, conforme se advierte a continuación:

DEL PLAN DE TRABAJO:

El CONSULTOR, deberá elaborar la programación de las actividades a fin de cumplir oportunamente con la entrega del Expediente Técnico de obra, teniendo en consideración lo indicado en el numeral 10: Contenido Mínimo del Expediente Técnico de Obra; para ello deberá de presentar ante la Entidad para la suscripción del contrato el PLAN DE TRABAJO; que incluirá lo siguiente:

1. Descripción general del proyecto y metodologías a emplear en la elaboración del Expediente Técnico de obra.
2. Relación de todo el personal profesional que conforma su propuesta técnica, indicando su profesión, especialidad, domicilio actual, número de teléfono personal, correo electrónico, copia de DNI, carné de extranjería, donde se pueda visualizar la firma del profesional.
3. Un diagrama de barras calendarizado, referido a la fecha de inicio del servicio, mostrando las tareas y actividades a realizar, las metas a cumplir y las fechas de presentación de los avances periódicos, indicado en el numeral 10 de los presentes TDR.
4. Se debe considerar 01 reunión como mínimo para ET de 30 días y 02 reuniones para los ET de 60 días a más. El objetivo de la reunión será la presentación de su avance de la consultora hacia el Supervisor, el cual deberá finalizar con un escrito en el cuaderno de monitoreo del Supervisor. Al finalizar estas reuniones se enviará un correo de conformidad o un Acta de conformidad de reunión por parte del Supervisor.
5. La Programación de elaboración del Expediente Técnico, estará referido al inicio del servicio, la cual se efectuará en base a días calendario e indicará claramente el tiempo de duración de cada tarea dentro del plazo establecido (utilizando MS-PROJECT), indicando la ruta crítica. Tener como referencia el CONTENIDO MÍNIMO DEL EXPEDIENTE TÉCNICO.
6. Un Programa de asignación de recursos de personal para el desarrollo del servicio, que debe comprender el programa de cada personal profesional (jefe de proyecto, especialistas), señalando el desarrollo de sus actividades de campo y gabinete por separado, indicándose fecha de inicio y término de cada actividad, las que deben estar estrechamente relacionadas a las exigencias de los términos de referencia.
7. Dirección de la Oficina de operaciones y demás instalaciones, indicando el número de teléfono fijo, así como el horario de atención de documentos enviados por el PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACIONES, el mismo que no podrá ser menor a 08 horas.
8. Relación de equipamiento estratégico (de corresponder).
9. Metodologías de trabajo de campo, cronograma de ejecución de labores de campo y gabinete.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

19. En ese sentido, se advierte que el Consorcio no presentó la documentación completa para el perfeccionamiento del contrato, circunstancia que dio lugar a que se produjera la pérdida automática de la buena pro.
20. En este punto conviene recalcar que la infracción imputada a los integrantes del Consorcio se configura, salvo exista causa de justificación, como ocurre con la imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro que no le sea atribuible.

Sobre la justificación del incumplimiento de obligación de perfeccionar el contrato

21. Cabe mencionar que el tipo infractor exige, para su configuración, que el incumplimiento de la obligación de perfeccionar el contrato por parte del postor sea injustificado; asimismo, el numeral 53.1 del artículo 53 del Reglamento de la Reconstrucción y el numeral 136.3 del artículo 136 del Reglamento²¹ señala que, en caso que el postor ganador de la buena pro se niegue a suscribir el contrato, serán pasible de sanción, salvo imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro que no le sea atribuible, declarada por el Tribunal.
22. Al respecto, es preciso indicar que el Tribunal ha reconocido en reiteradas resoluciones que, la imposibilidad física del postor adjudicado se encuentra referida a un obstáculo temporal o permanente que lo inhabilite o imposibilite, irremediable e involuntariamente, a cumplir con su obligación de perfeccionar la relación contractual; mientras que la imposibilidad jurídica consiste en la afectación temporal o permanente de la capacidad jurídica de la persona natural o jurídica para ejercer derechos o cumplir obligaciones, pues de hacerlo se produciría la contravención del marco jurídico aplicable al caso, y consecuentemente, la posible invalidez o ineficacia de los actos así realizados.
23. En este punto, cabe señalar que la empresa Obras & Proyectos Corporación Ingenieros S.A.C. ha presentado descargos, pero los mismos están orientados a solicitar la individualización de la responsabilidad, por lo que serán analizados en el acápite correspondiente.

²¹ De aplicación supletoria el Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

24. En el caso concreto, se debe precisar que en el presente expediente administrativo sancionador no obran elementos que permitan evidenciar la existencia de alguna justificación para el no perfeccionamiento del contrato, tampoco se aprecia la existencia de alguna imposibilidad física o jurídica sobrevenida, u otra causa de justificación que haya impedido perfeccionar el mismo.
25. Por las consideraciones expuesta, se concluye que los integrantes del Consorcio han incurrido en la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, por lo tanto, corresponde imponerles la sanción respectiva.

Sobre la posibilidad de individualizar la responsabilidad administrativa

26. Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que el artículo 13 de la Ley, concordado con el artículo 258 del Reglamento, disponían que las infracciones cometidas por un consorcio durante el procedimiento de selección y la ejecución del contrato, se imputan a todos los integrantes del mismo, aplicándose a cada uno de ellos la sanción que le corresponda, salvo que pueda individualizarse la responsabilidad: i) por la naturaleza de la infracción, ii) la promesa formal, iii) contrato de consorcio, y, iv) contrato suscrito con la Entidad. Además, indica que la carga de la prueba de la individualización corresponde al presunto infractor.
27. En ese sentido, a efectos de determinar la sanción a imponerse en virtud de los hechos reseñados, en el presente caso corresponde esclarecer, de forma previa, si es posible imputar a uno de los integrantes del Consorcio la responsabilidad por los hechos expuestos, ya que la imposibilidad de individualizar dicha responsabilidad determinaría que todos los miembros del consorcio asuman las consecuencias derivadas de la infracción cometida.
28. Al respecto, obra en el expediente copia del Anexo N° 6 – Contrato de consorcio²² del 11 de enero de 2021, en el cual los integrantes del Consorcio convinieron lo siguiente:

²² Véase en los folios 301 y 302 del expediente administrativo en formato pdf.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

d) Las obligaciones que correspondan a cada uno de los integrantes del consorcio son los siguientes:

1.- obligaciones de: **OBRAS & PROYECTOS CORPORACION INGENIEROS S.A.C.**

- Responsable de la elaboración del expediente técnico.
- Responsable en Liquidación del expediente técnico.

2.- obligaciones de: **CAZORLA ORIHUELA JOHN SAMUEL**

- Responsable de la elaboración del expediente técnico.
- Responsable de aportar la experiencia para la elaboración del expediente técnico.
- Responsable de elaborar la oferta técnica y económica.
- Responsable de presentar toda la documentación para el perfeccionamiento del contrato.
- Responsable de recabar la información y documentación para la oferta a presentar

29. Conforme se verifica de la literalidad del citado contrato de consorcio -presentado ante la Entidad como parte de los documentos requeridos para la suscripción del contrato-, se aprecia que en éste se ha consignado en específico que ambos integrantes del Consorcio tendrían responsabilidad respecto de la elaboración del expediente técnico; no obstante, se advierte que el señor John Samuel Cazorla Orihuela, sería quien presentaría toda la documentación para el perfeccionamiento del contrato.
30. En este punto cabe traer a colación los descargos presentados por la empresa Obras & Proyectos Corporación Ingenieros S.A.C., la misma que argumenta que, mediante Anexo N° 6 – Contrato de consorcio, se determinaron las obligaciones de cada integrante del Consorcio, lo cual guarda relación con los fundamentos antes expuestos.
31. Ahora bien, en el presente caso se ha acreditado el incumplimiento de la presentación de la documentación requerida para la suscripción del contrato [fundamentos 14 al 25].
32. En ese sentido, conforme se ha evidenciado, en el Anexo N° 6 – Contrato de consorcio, se estableció como obligación que el señor John Samuel Cazorla Orihuela, proporcionaría la documentación para el perfeccionamiento del contrato, la cual no fue presentado por el Consorcio y que generó la pérdida de la buena pro del procedimiento de selección.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Además es pertinente advertir que el motivo por el cual se declaró la pérdida de la buena pro fue que el plan de trabajo no cumplía con lo establecido en los términos de referencia, es decir, se trataba de un documento que se encontraba dentro de la esfera de dominio del Consorcio, en particular del integrante que se había comprometido a presentarlo.

33. Siendo así, en atención a las consideraciones expuestas, se advierten elementos que permiten individualizar la responsabilidad incurrida por incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato, debiendo aplicarse lo establecido en el artículo 258 del Reglamento y atribuir responsabilidad administrativa solo al señor John Samuel Cazorla Orihuela, integrante del Consorcio.

Graduación de la sanción

34. El literal a) del numeral 50.4 del artículo 50 de la Ley prevé como sanción para la infracción analizada, la aplicación de una multa a ser pagada a favor del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la cual no puede ser menor del cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%) de la oferta económica o del contrato, según corresponda, **el cual no puede ser inferior a una (1) UIT**; y como medida cautelar, la suspensión del derecho de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, en tanto la multa no sea pagada por el infractor, **por un plazo no menor a tres (3) meses ni mayor a dieciocho (18) meses**, la cual además no computa para el plazo de inhabilitación definitiva.
35. Sobre la base de las consideraciones expuestas, considerando que el monto ofertado por el Consorcio en el procedimiento de selección, respecto del cual no perfeccionó el contrato, asciende a S/ 37,879.21.

En ese sentido, la multa a imponer no puede ser inferior al cinco por ciento (5%) de dicho monto (S/ 1,893.96), ni mayor al quince por ciento (15%) del mismo (S/ 5,681.88). Cabe precisar que, dicha multa no podrá ser inferior a una (1) UIT²³, esto es, S/ 4, 600.00 soles.

²³

Mediante Decreto Supremo N° 398-2021-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2021, se estableció que el valor de la UIT para el año 2022, corresponde a S/ 4,600.00 (cuatro mil seiscientos y 00/100 soles).

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

36. En torno a ello, resulta importante traer a colación el principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
37. En ese contexto, corresponde determinar la sanción a imponer al señor John Samuel Cazorla Orihuela, considerando los siguientes criterios:
- a) **Naturaleza de la infracción:** desde el momento en que se le otorgó la buena pro del procedimiento de selección, el señor John Samuel Cazorla Orihuela quedó obligado a cumplir con las disposiciones previstas en la normativa de contratación pública y en las bases del procedimiento de selección, siendo una de estas desplegar los actos necesarios para perfeccionar la relación contractual derivada del procedimiento de selección en el plazo establecido en el artículo 56 del Reglamento para la Reconstrucción.
 - b) **Ausencia de intencionalidad del infractor:** en el presente caso, de conformidad con la valoración realizada a los medios de prueba obrantes en el expediente administrativo, se advierte que el señor John Samuel Cazorla Orihuela ha actuado, cuando menos, de forma negligente, al no haber previsto los mecanismos necesarios para asegurar la presentación completa de la documentación para el perfeccionamiento del contrato, más aún cuando la Entidad le dio la oportunidad de subsanarla.
 - c) **La inexistencia o grado mínimo de daño causado a la Entidad:** si bien producto de la conducta del señor John Samuel Cazorla Orihuela no se pudo suscribir el contrato, en relación al daño patrimonial que pudo haberse generado, debe considerarse que el 12 de agosto de 2021 se declaró la pérdida de la buena otorgada al Consorcio, la cual fue registrada el 13 del mismo mes y año en el SEACE.

Asimismo, cabe agregar que a través del Informe N° 263-2021-MIDAGRI-

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

DVDAFIR-PSI-UAJ²⁴ del 19 de agosto de 2021, la Entidad indicó que se ha generado daño a la Entidad, dado que ésta última ha incurrido en gastos durante el desarrollo del procedimiento de selección y se originó un evidente retraso en el cumplimiento de las metas y objetivos planificados parte de la Entidad.

- d) **Reconocimiento de la infracción antes de que sea detectada:** conforme a la documentación obrante en el expediente, no se advierte documento alguno, por medio del cual el señor John Samuel Cazorla Orihuela haya reconocido su responsabilidad en la comisión de la infracción, antes que fuera detectada.
- e) **Antecedentes de sanción o sanciones impuestas por el Tribunal:** de conformidad con la base de datos del Registro Nacional de Proveedores (RNP) se aprecia que, el señor John Samuel Cazorla Orihuela no cuenta con antecedente de sanción impuesta por el Tribunal.
- f) **Conducta procesal:** debe tenerse en cuenta que el señor John Samuel Cazorla Orihuela no se apersonó al presente procedimiento, ni presentó descargos.
- g) **La adopción e implementación del modelo de prevención debidamente certificado:** de la documentación obrante en el expediente administrativo; no se advierte la adopción de ningún modelo de prevención que se encuentre certificado, por parte del señor John Samuel Cazorla Orihuela.
- h) **La afectación de las actividades productivas o de abastecimiento en tiempos de crisis sanitarias²⁵:** de la revisión de la documentación que obra en el expediente, no se advierte información que acredite el supuesto que recoge el presente criterio de graduación.

Procedimiento y efectos del pago de la multa

²⁴

Véase en los folios 4 al 13 del expediente administrativo en formato *pdf*.

²⁵

Incorporado por la Ley N° 31535, Ley que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (Mype). Publicada el 28 de julio de 2022 en el Diario Oficial El Peruano.

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

38. Al respecto, resulta relevante señalar que en lo referido al pago de la multa, el procedimiento establecido en la Directiva N° 008-2019-OSCE/CD - *“Lineamientos para la Ejecución de la Sanción de Multa Impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado”*, aprobada mediante Resolución N° 058-219-OSCE/PRE, publicada el 3 de abril de 2019 en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional del OSCE, es como sigue:
- El pago se efectúa mediante Depósito en la Cuenta Corriente N° 0000-870803 del OSCE en el Banco de la Nación.
 - La comunicación del pago se efectúa a través de la presentación del formulario denominado “Comunicación de Pago de Multa” únicamente en la mesa de partes de la sede central del OSCE o en cualquiera de sus Oficinas Desconcentradas. El proveedor sancionado es responsable de consignar correctamente los datos que se precisan en el citado formulario.
 - En concordancia con lo establecido en el artículo 263 del Reglamento, la obligación de pago de la sanción de multa se extingue el día hábil siguiente de la verificación del depósito y su registro en el SITCE o del día siguiente al término del período máximo de suspensión por falta de pago previsto como medida cautelar.
 - La condición de proveedor suspendido se genera el día siguiente al vencimiento del plazo de siete (7) días hábiles de haber quedado firme la resolución sancionadora sin que el proveedor sancionado efectúe y comunique el pago del monto íntegro de la multa, esta misma condición se genera el día siguiente a aquel en que la Unidad de Finanza de la Oficina de Administración del OSCE verifique que la comunicación de pago del proveedor sancionado no ha sido efectiva.
 - Cuando el proveedor comunique el pago de la multa con posterioridad a su suspensión, dicha suspensión se levantará automáticamente el día siguiente de haber sido registrada en el SITCE la verificación del pago.
39. Finalmente, cabe mencionar que la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley, cuya responsabilidad ha quedado acreditada, tuvo lugar el **12 de agosto de 2021**, fecha en la cual venció el plazo que

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

tenía para subsanar las observaciones advertidas, y en consecuencia, no perfeccionó el contrato.

Por estos fundamentos, de conformidad con el informe del Vocal ponente Héctor Marín Inga Huamán y la intervención de los Vocales Jorge Luis Herrera Guerra y Paola Saavedra Alburqueque, atendiendo a la conformación de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, según lo dispuesto en la Resolución de Presidencia N° 056-2021-OSCE/PRE del 9 de abril de 2021, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 59 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y los artículos 20 y 21 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF; analizados los antecedentes y luego de agotado el debate correspondiente, por unanimidad;

LA SALA RESUELVE:

1. **SANCIONAR** al señor **JOHN SAMUEL CAZORLA ORIHUELA**, con **R.U.C N° 10072578461**, con una multa ascendente a **S/ 4,933.33 (cuatro mil novecientos treinta y tres con 33/100 soles)**, por su responsabilidad al **haber incumplido injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato**, en el marco del Procedimiento de Contratación Pública Especial N° 11-2020-MINAGRI-PSI - Primera Convocatoria (Ítem 8), convocado por el Programa Subsectorial de Irrigaciones - PSI, infracción tipificada en el numeral b) del numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley.
2. **Disponer como medida cautelar, la suspensión** del señor **JOHN SAMUEL CAZORLA ORIHUELA**, con **R.U.C N° 10072578461**, de participar en cualquier procedimiento de selección, procedimientos para implementar o mantener Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y de contratar con el Estado, **por un plazo de cinco (5) meses**, en caso la persona infractora no cancele la multa según el procedimiento establecido en la Directiva N° 008-2019-OSCE/CD, Lineamientos para la Ejecución de la Sanción de Multa Impuesta por el Tribunal de Contrataciones del Estado.
3. Declarar **no ha lugar** a sanción a la empresa **OBRAS & PROYECTOS CORPORACIÓN INGENIEROS S.A.C.**, con **R.U.C N° 20495197299**, al no haberse determinado su responsabilidad en incumplir su obligación de perfeccionar el contrato con el Programa Subsectorial de Irrigaciones - PSI, en el marco del Procedimiento de

Tribunal de Contrataciones del Estado

Resolución N° 4557-2022-TCE-S3

Contratación Pública Especial N° 11-2020-MINAGRI-PSI - Primera Convocatoria (Ítem 8), por los fundamentos expuestos.

4. Disponer que el pago de la multa impuesta se realice en la cuenta del OSCE N° 0000-870803 del Banco de la Nación. En caso que el administrado no notifique el pago al OSCE dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de haber quedado firme la presente resolución, la suspensión decretada como medida cautelar operará automáticamente. Una vez comunicado el pago efectuado, el OSCE tiene un plazo máximo de tres (3) días hábiles para verificar la realización del depósito en la cuenta respectiva. La obligación de pagar la multa se extingue al día hábil siguiente de verificado el depósito respectivo al OSCE o al día siguiente de transcurrido el plazo de suspensión por falta de pago previsto como medida cautelar.
5. Disponer que la Secretaría del Tribunal, registre la sanción en el módulo informático correspondiente.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JORGE HERRERA GUERRA
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

HECTOR MARÍN INGA HUAMÁN
PRESIDENTE
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE

PAOLA SAAVEDRA ALBURQUEQUE
VOCAL
DOCUMENTO FIRMADO
DIGITALMENTE